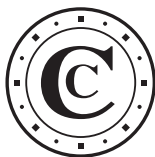


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

Synthèse

Juillet 2022

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

La réponse commune du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et du ministre délégué chargé des comptes publics figure à la suite du rapport.

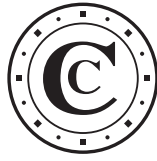
Sommaire

Introduction	5
1 Entre 2017 et 2019, une période de croissance favorable insuffisamment mise à profit pour redresser les finances publiques	7
2 Avec la crise sanitaire, une dégradation sans précédent des finances publiques	9
3 En 2022, des incertitudes importantes pesant sur la prévision de déficit public	13
4 Une situation défavorable des finances publiques de la France par rapport à ses partenaires européens	15
5 Construire une loi de programmation des finances publiques crédible	17
6 Renforcer la croissance durable et maîtriser la dépense publique, deux pans d'une stratégie pour assurer la soutenabilité de la dette	19

Introduction

Conformément à sa mission d'assistance au Parlement, la Cour des comptes publie chaque année, en application du 3° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Ce rapport prend une dimension particulière cette année. En effet, comme après la fin de chaque mandature, il comporte dans ses deux premiers chapitres un audit approfondi de la situation des finances publiques de la France, couvrant la période 2018-2021, les quatre premières années de la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018, et l'année 2022 en mesurant les risques et les aléas susceptibles d'affecter les prévisions de la loi de finances initiale.

Sur la base de ces constats, la Cour s'est attachée, dans la continuité de ses précédents travaux et notamment de son rapport de juin 2021 réalisé à la demande du Premier ministre, à proposer une stratégie pour des finances publiques soutenables et durables, reposant sur deux piliers : favoriser la croissance durable par la priorité donnée à l'investissement et à la transition écologique et maîtriser la dépense publique pour réduire la dette dans la durée. La Cour identifie également des leviers d'action pour renforcer la croissance, accroître l'efficacité des politiques publiques et mieux maîtriser les dépenses.



1 Entre 2017 et 2019, une période de croissance favorable insuffisamment mise à profit pour redresser les finances publiques

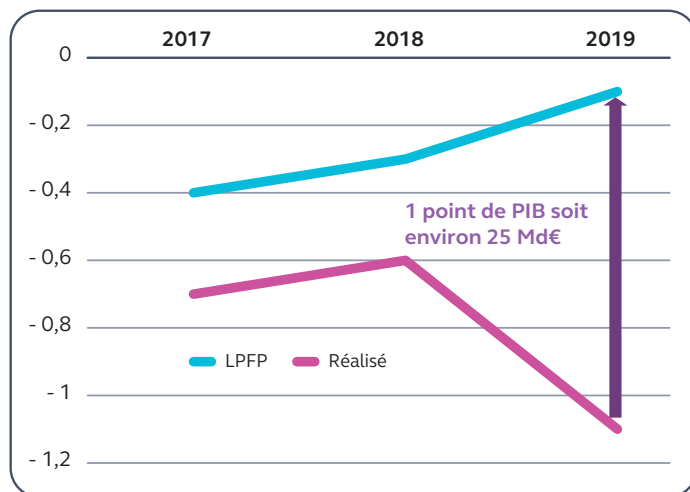
Entre 2017 et 2019, l'économie française a connu trois années de croissance élevée, en moyenne de 2,0 % par an. La loi de programmation des finances publiques (LPPF) de janvier 2018 ne prévoyait cependant qu'une amélioration limitée du déficit. Le solde structurel, c'est-à-dire corrigé des variations dues à la conjoncture, devait se réduire de 0,3 point, alors même que son niveau de 2017 était supérieur de près de 2 points à l'objectif de moyen terme inscrit dans la LPPF.

En réalité, la situation des finances publiques ne s'est pas améliorée, le niveau du solde structurel restant inchangé et le déficit public demeurant proche de 3 points de PIB, du fait principalement des mesures

nouvelles importantes de baisse des prélèvements obligatoires décidées en réaction aux mouvements sociaux de fin 2018. Le rythme d'augmentation des dépenses publiques, légèrement moins rapide que la croissance potentielle grâce à une baisse de la charge d'intérêts de près de 5 Md€, n'a pas suffi à compenser l'effet des baisses de prélèvements. Le solde structurel primaire, c'est-à-dire hors charge d'intérêts, s'est lui dégradé de 0,4 point entre 2017 et 2019.

Entre 2017 et 2019, une période de croissance favorable insuffisamment mise à profit pour redresser les finances publiques

Évolution du solde structurel primaire

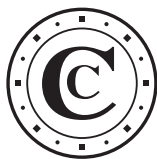


Source : Cour des comptes à partir des données du Ministère de l'économie, des finances et de la relance

Note de lecture : Dans la loi de programmation des finances publiques de 2018, le solde structurel primaire était prévu à - 0,1 point de PIB en 2019. Il s'est finalement inscrit à - 1,1 point de PIB, soit un écart d'environ 25 Md€.

Alors que nombre de ses partenaires européens avaient profité des années 2017-2019 pour reconstituer leurs marges de manœuvre budgétaires, la

France a donc abordé la crise sanitaire sans avoir rétabli la situation de ses finances publiques.

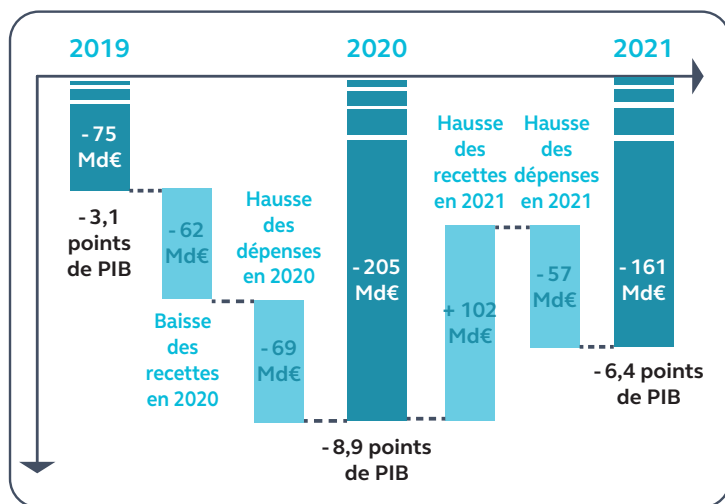


2 Avec la crise sanitaire, une dégradation sans précédent des finances publiques

La crise sanitaire, par le repli de l'activité économique (- 7,8 %) qu'elle a provoqué et les mesures prises pour en atténuer les effets, a conduit à un déficit de 8,9 points de PIB en 2020, soit le niveau le plus élevé observé

depuis l'après-guerre. Si le rebond de l'économie en 2021 (+ 6,8 %) a permis de réduire le déficit et de le ramener à 6,4 points de PIB, il reste plus de deux fois supérieur à celui d'avant-crise.

Soldes publics en 2019, 2020 et 2021 (en Md€)



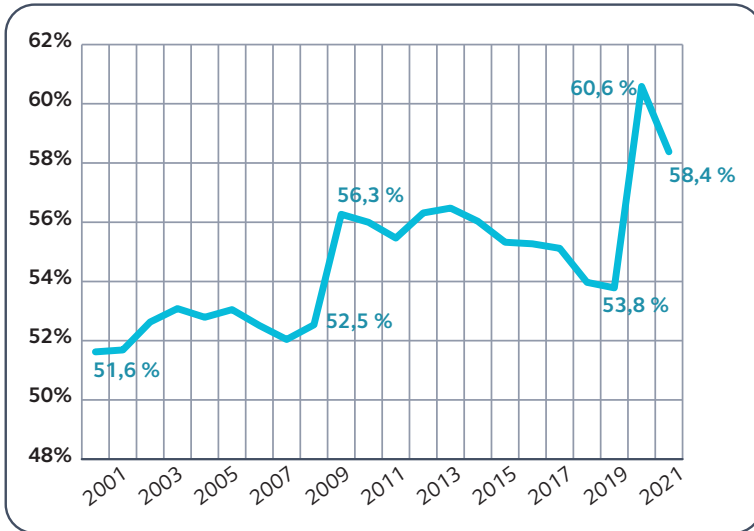
Source : Cour des comptes à partir des données de l'Insee

La dégradation du déficit traduit celle de l'activité économique, l'impact des mesures d'urgence et de relance, dont la plupart sont temporaires, mais aussi de mesures ayant un impact pérenne,

comme la poursuite de la baisse de prélèvements décidée antérieurement, la diminution des impôts à la production et une croissance soutenue des dépenses publiques hors crise.

Avec la crise sanitaire, une dégradation sans précédent des finances publiques

Dépense publique hors crédits d'impôts (en % du PIB)



Source : Insee

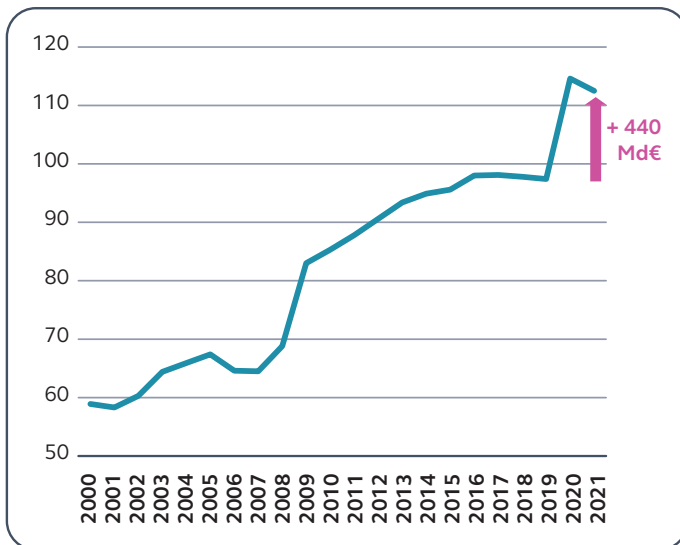
En 2021, près de 90 % du déficit public est porté par l'État, qui a financé une grande partie des mesures d'urgence et de relance. Les administrations de sécurité sociale hors Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), proches de l'équilibre en 2019 (- 1,3 Md€), ont vu aussi leur situation se détériorer sensiblement du fait du repli des recettes, des dépenses sanitaires d'urgence portées par l'assurance maladie et de l'activité partielle, dont l'Unédic prend en charge un tiers du coût. Le déficit des administrations de sécurité sociale s'est élevé ainsi à 46,0 Md€ en 2020

et à 16,7 Md€ en 2021. En revanche, les administrations publiques locales ont connu un déficit limité à 3,5 Md€ en 2020 avant de revenir à une situation proche de l'équilibre en 2021 (- 0,6 Md€) et même un excédent pour les collectivités locales.

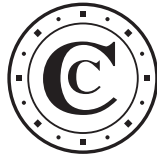
Avec ces niveaux de déficit, la dette publique a ainsi bondi de 15,1 points de PIB entre 2019 et 2021, soit d'environ 440 Md€, pour atteindre 112,5 points de PIB. La France sort des deux années de crise avec un déficit structurel et une dette publique parmi les plus dégradés de la zone euro.

Avec la crise sanitaire, une dégradation sans précédent des finances publiques

Dettes des administrations publiques (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir des données de l'Insee



3 En 2022, des incertitudes importantes pesant sur la prévision de déficit public

La loi de finances initiale (LFI) pour 2022 prévoyait un déficit public de 5 points de PIB et une dette quasi stable. La publication, fin mars, d'un déficit pour 2021 meilleur qu'attendu, estimé désormais à 6,4 points de PIB, contre 8,2 points de PIB dans la loi de finances rectificative de fin d'année (LFR 2), permettait d'espérer un déficit en 2022 plus faible que dans la loi de finances initiale.

Le déclenchement de la guerre en Ukraine le 24 février, avec notamment ses effets sur l'activité et l'inflation, et les mesures mises en place (plan de résilience) ou susceptibles de l'être prochainement, ont conduit le Gouvernement à ne pas modifier la prévision de déficit pour 2022 dans le projet de loi de finances rectificative (PLFR) présenté début juillet.

Prévisions de croissance en volume et d'inflation pour 2022 (en %)

	Croissance	Inflation
Projet de loi de finances rectificative (juillet 2022)	2,5	5,0
Insee (juin 2022)	2,3	5,5
Banque de France (juin 2022)*	2,3	5,6
Consensus forecasts (juin 2022)	2,5	5,0
OCDE (Perspectives économiques, juin 2022)	2,4	5,2
Commission européenne (mai 2022)	3,1	4,9
FMI (World economic outlook, avril 2022)	2,9	4,1
LFI 2022 (novembre 2021)	4,0	1,5

Source : prévisions des différents organismes cités

Note : l'inflation correspond à celle de l'indice des prix à la consommation (IPC) sauf pour la Banque de France, l'OCDE et la Commission européenne (inflation calculée sur l'indice des prix à la consommation harmonisé, IPCH).

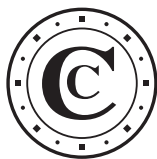
* Scénario « central » de la Banque de France.

En 2022, des incertitudes importantes pesant sur la prévision de déficit public

Les recettes, dopées par l'important effet de base positif lié au surcroît de recettes constaté en 2021 par rapport à la LFR 2 et par le dynamisme des rentrées fiscales observé sur les premiers mois de l'année 2022, devraient être nettement supérieures aux prévisions malgré une croissance plus faible et l'annonce de nouvelles baisses de prélèvements obligatoires (suppression de la contribution à l'audiovisuel public notamment). Toutefois, les dépenses devraient être nettement supérieures aux prévisions de la LFI. Aux mesures décidées pour compenser les effets de la hausse des prix de l'énergie, qui ont été prolongées au-delà de leur terme initial dans le PLFR de début juillet, devraient s'ajouter des mesures nouvelles

supplémentaires de revalorisation des pensions et du traitement des fonctionnaires, ainsi que l'impact sur la charge d'intérêts de l'inflation plus élevée et des dépenses de gestion de la crise sanitaire liées au rebond épidémique du premier trimestre.

Ces prévisions restent entourées de nombreux risques et aléas en lien avec la situation géopolitique, économique et sanitaire. Le déficit de 5 points de PIB prévu dans le PLFR de juillet reste élevé et principalement de nature structurelle. Il continuera de peser sur la capacité à ramener le déficit sous 3 points de PIB et à mettre la dette publique sur une trajectoire descendante d'ici 2027.

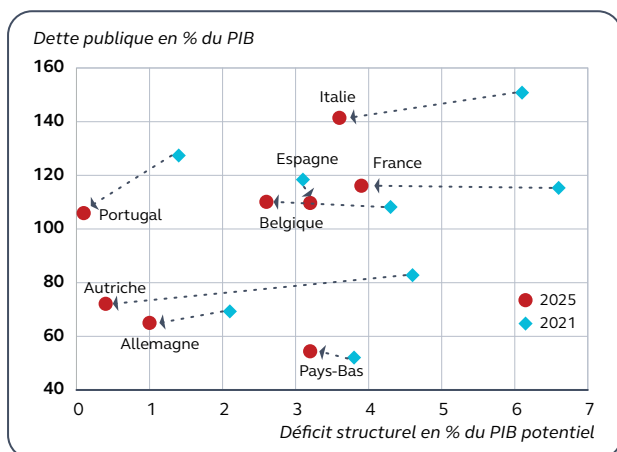


4 Une situation défavorable des finances publiques de la France par rapport à ses partenaires européens

En 2022, la France se situe au sein de la zone euro dans le groupe des pays avec un taux d'endettement et un solde structurel élevés, comme l'Italie, l'Espagne ou la Belgique. Sur la base des prévisions des programmes de stabilité transmis à la Commission européenne, une divergence persistante risque de s'installer entre la France et les pays qui ont une dette modérée (entre 60 et 80 points de PIB) et des niveaux de solde structurel contenus, comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou l'Autriche.

Cette situation au sein d'une zone monétaire unique constitue un risque pour la France et pour l'ensemble des États qui en font partie. L'érosion de la confiance à l'égard de la trajectoire de finances publiques d'un des États peut, en effet, se propager dans le reste de la zone euro, notamment via le secteur financier, et créer des tensions pour le financement des dettes et la mise en œuvre de la politique monétaire unique.

Dettes publiques et déficit structurel des pays de la zone euro en 2021 et perspectives en 2025 (en % du PIB ou de PIB potentiel)

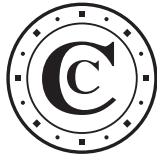


Source : programmes de stabilité (avril 2022) des différents pays sauf pour la France (projet de plan budgétaire actualisé d'octobre 2021)
Note de lecture : L'Italie a un ratio d'endettement de 150,8 points de PIB en 2021 et projette d'atteindre 141,4 points en 2025 dans son programme de stabilité, soit une réduction de près de 9 points de PIB. Son solde structurel évoluerait de - 6,1 % à - 3,6 %, soit une amélioration de 2,5 points de PIB potentiel.

Une situation défavorable des finances publiques de la France par rapport à ses partenaires européens

Le rapprochement progressif de la situation des finances publiques de la France de celle de ses partenaires européens devrait constituer un objectif majeur. Il implique, comme l'a indiqué la Commission européenne, que les pays ayant les situations les plus dégradées, comme la France, fassent des efforts plus importants

de consolidation. La prolongation jusqu'en 2023 de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance devrait être mise à profit pour élaborer de nouvelles règles budgétaires européennes de nature à favoriser la convergence entre pays de la zone euro.

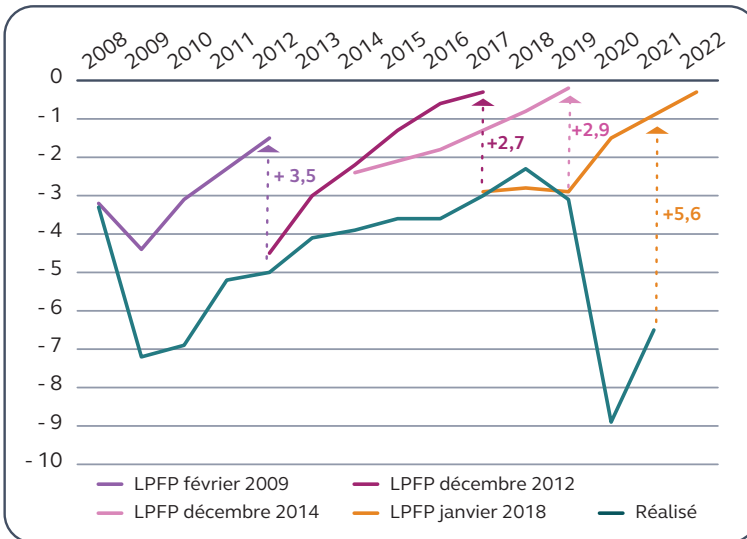


5 Construire une loi de programmation des finances publiques crédible

La prochaine loi de programmation prévue à l'automne 2022 devra fixer une stratégie pour des finances publiques soutenables et durables. Contrainte par une croissance fragilisée par la situation géopolitique, par la remontée de l'inflation et par la mise en œuvre de mesures annoncées

pendant la campagne présidentielle, cette nouvelle LPFP devra tirer les enseignements des échecs des lois de programmation précédentes et devra profiter des nouvelles opportunités créées par la réforme de la loi organique relative aux lois de finances.

Trajectoires de déficits des lois de programmation des finances publiques depuis 2009 et déficits réalisés (en points de PIB)

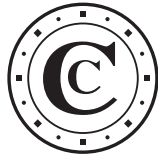


Source : lois de programmation des finances publiques et Insee

Construire une loi de programmation des finances publiques crédible

Elle devra également s'appuyer sur des hypothèses d'environnement économique réalistes, là où les trajectoires passées se sont révélées en moyenne trop optimistes, et prendre en compte les nombreuses lois de programmation sectorielles adoptées au cours des dernières années.

De même, les mesures d'économies devront être mieux documentées dès la loi de programmation et évaluées de manière réaliste, et les mesures de redressement prévues et mises en œuvre tout au long de la période de programmation et pas seulement en fin de période.



6 Renforcer la croissance durable et maîtriser la dépense publique, deux pans d'une stratégie pour assurer la soutenabilité de la dette

Comme la Cour l'avait préconisé dans son rapport de juin 2021, une stratégie pour des finances publiques soutenables et durables devra reposer sur deux piliers : renforcer la croissance et maîtriser dans la durée la dépense publique. La nécessaire maîtrise de la dépense publique ne pourra en effet être pleinement efficace que si elle est combinée à une politique de soutien à la croissance de long terme. Sans cela, les gains de la maîtrise de la dépense seraient perdus en raison de l'impact sur les finances publiques d'une croissance plus faible.

Cette stratégie de croissance, pour être réussie, implique une action cohérente, ciblée et durable, en donnant la priorité à l'investissement dans les compétences, l'innovation et l'industrie, en menant à bien les transitions écologique et énergétique et en accélérant l'essor des technologies numériques. Même si les effets de ces transformations ne se feront sentir que progressivement, ils assureront à long terme un soutien significatif à la croissance.

En s'appuyant sur ses travaux récents, comme les notes sur les enjeux structurels publiées à l'automne 2021, la Cour s'est attachée, sans viser à l'exhaustivité, à identifier

certains leviers qui pourraient être mobilisés pour engager et mettre en œuvre cette stratégie de croissance et de renforcement de la maîtrise des dépenses.

Le rapport revient ainsi sur la politique industrielle comme levier de croissance et de création d'emplois et sur la nécessité de poursuivre le renforcement de la compétitivité de l'industrie française pour regagner des parts de marché. Il souligne la priorité à accorder aux investissements pour soutenir les transitions écologique et énergétique et leurs effets d'entraînement sur la croissance et l'emploi.

Pour contribuer à la soutenabilité des finances publiques, la Cour rappelle les possibilités d'action qu'offrent des leviers transversaux comme une meilleure association de toutes les parties prenantes aux objectifs de redressement des comptes publics, la préservation des recettes publiques par une rationalisation des dépenses fiscales et des « niches sociales » ou une modernisation de la gestion des ressources humaines des administrations publiques au regard de l'enjeu de maîtrise de l'évolution de la masse salariale.

Renforcer la croissance durable et maîtriser la dépense publique, deux pans d'une stratégie pour assurer la soutenabilité de la dette

Elle recense également les marges d'efficacité que recèlent certaines grandes politiques publiques dans le champ social (retraites, assurance maladie, minima sociaux et assurance chômage, emploi et formation professionnelle) ou régaliens (éducation et enseignement supérieur, sécurité intérieure).

*
**

Alors que la France a dû faire face au cours des dernières années à une succession de crises qui ont considérablement sollicité les finances publiques, il est impératif que la prochaine loi de programmation des finances publiques donne un cap clair pour assurer leur soutenabilité.

Avec le changement de dimension des déficits et de la dette, cet enjeu devient plus que jamais une exigence sans laquelle le pays s'exposerait à des risques grandissants pouvant menacer sa souveraineté. C'est aussi une nécessité pour renforcer l'efficacité de l'action publique et assurer la pérennité du modèle social, qui a montré sa capacité à protéger les citoyens dans des situations de crise majeure.

Une telle stratégie pour des finances publiques soutenables et durables impose assurément des choix difficiles et une grande continuité d'action mais c'est une responsabilité collective à l'égard des générations présentes et futures.